

Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

JÄMSTÄLLDHETSMYNDIGHETENS REMISSVAR PÅ "ÖKAT SKYDD MOT HEDERSRELATERAD BROTTLIGHET" (SOU 2018:69)

Sammanfattning

Jämställdhetsmyndigheten välkomnar i allt väsentligt utredningens förslag. Vad avser utformningen av nya särskilda straffskärpningsgrunden anser Jämställdhetsmyndigheten att utredningens alternativa förslag är mest ändamålsenligt. Vidare tillstyrker Jämställdhetsmyndigheten förslaget om barnäktenskapsbrott men saknar ett utförligt resonemang och en analys om vilket ansvar den person har som förrättar vigseln eller den äktenskapsliknande förbindelsen.

Jämställdhetsmyndigheten vill särskilt påpeka att även om kriminalisering och införande av en straffskärpningsgrund i linje med lagstiftarens intention antas få effekt, behöver vid sidan om lagstiftningen involverade myndigheter få ökad kunskap om hur hedersrelaterat våld och förtyck motverkas. Det är därför positivt att utredningen belyst och analyserat andra perspektiv och verktyg såsom ökad kunskap och ökad samverkan mellan myndigheter.

Inledande synpunkter

Det övergripande målet för svensk jämställdhetspolitik är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Kvinnor och män ska ha samma rättigheter, möjligheter och förutsättningar att göra olika livsval,

däribland valet att ingå äktenskap. Hedersrelaterat våld och förtryck inskränker individens möjligheter att göra olika livsval inom ett stort antal områden.

Regeringen har i sitt jämställdhetsarbete specificerat sex olika jämställdhetspolitiska delmål. Målen inkluderar jämn fördelning av makt och inflytande, ekonomisk jämställdhet, jämställd utbildning, jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet, jämställd hälsa och att mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Barn- och tvångsäktenskap kan få negativa effekter inom alla de uppräknade områdena.

En särskilt utsatt grupp som inte lyfts fram i utredningen är barn och unga med intellektuella funktionsnedsättningar. Det är en utsatt grupp som ofta är helt beroende av sin familj. Dessa barn och unga är med tanke på sin funktionsnedsättning särskilt sårbara för att utsättas för barn- och tvångsäktenskap, eftersom de ofta har svårare att förstå sammanhanget och situationen och vad det faktiskt innebär att ingå äktenskap. Deras möjligheter att kunna stå emot sina familjer är därför än mindre jämfört med många andra barn och unga. Myndigheter har enligt Jämställdhetsmyndighetens mening inte alltid tillräcklig kunskap för att möta denna målgrupp.

Synpunkter enligt utredningens disposition

4.6.1 En särskild straffskärpningsgrund för brott med hedersmotiv bör införas

Jämställdhetsmyndigheten tillstyrker förslaget om att en särskild straffskärpningsgrund för hedersmotiv bör införas, men har synpunkter på hur den bör utformas vilket diskuteras nedan under 4.6.2.

Enligt Jämställdhetsmyndigheten löser inte enbart införande av en ny straffskärpningsgrund problemet med bristande kunskap om hedersrelaterat våld och förtryck inom rättsväsendet. En straffskärpningsgrund som inte åberopas av åklagaren eller som inte beaktas av domstolen blir verkningslös. Det finns flera exempel på domar där det till exempel enbart hänvisas till svartsjuka som motiv till en gärning som snarare framstår som

sprungna ur en föreställning om heder, eller en kombination av heder och andra motiv. Det är viktigt att det tydligt framgår av förarbetena att för att tillämpa straffskärpningsgrunden behöver det angivna motivet inte vara det enda eller ens det huvudsakliga motivet till brottet utan det räcker att det är *ett* av motiven. Såsom framförs i utredningen är Polismyndighetens och Åklagarmyndighetens rutiner och metoder, samt de kunskaper som återfinns inom dessa myndigheter liksom inom domarkåren, av betydande vikt. Att utreda heder som ett motiv har betydelse inte bara för att öka straffvärdet för en enskild gärning, utan också för målsäganden utifrån en skyddsaspekt. Ett konstaterat hedersmotiv har vidare betydelse för att kriminalvården ska ha möjlighet att erbjuda en lämplig behandlingsmetod, för statistiska ändamål samt för att uppmärksamma omfattningen av problematiken på samhällsnivå.

4.6.2 Utformningen av den nya särskilda straffskärpningsgrunden

När det gäller lagtextens utformning bedömer Jämställdhetsmyndigheten att straffskärpningsregeln bör utformas enligt utredningens alternativa förslag. Det innebär att regeln bör hänvisa till en *föreställning* om heder. Skälet för en sådan skrivning är att därigenom markera att lagstiftaren inte accepterar den betydelse som begreppet ”heder” symboliserar för förövaren. Även om begreppet ”heder” visserligen är vedertaget i sammanhang där man talar om hedersrelaterat våld och förtryck, är det Jämställdhetens mening att lagstiftaren inte ska legitimera förövarens föreställning om vad som anses hedervärdigt och inte. Precis som påpekas i utredningen har begreppet ”heder” dessutom en annan betydelse i andra delar av den svenska lagstiftningen. Den utformning av straffskärpningsgrunden som utredningen föreslår i andra hand är därför att föredra.

5.4.2 Bestämmelserna om äktenskapstvång och vilseledande till tvångsäktenskapsresa görs uttryckligen subsidiära till bestämmelsen om människohandel

Jämställdhetsmyndigheten bedömer, som nationell samordnare i arbetet mot människohandel och prostitution, att det är positivt att brotten äktenskapstvång och vilseledande till äktenskapsresa uttryckligen görs subsidiära till brottet människohandel. Det är viktigt att utredande myndigheter i första hand tar ställning att en dylik situation kan utgöra det allvarligare brottet människohandel; ett perspektiv som annars kan riskera att förbises.

5.4.3 Barnäktenskap bör kriminaliseras

Jämställdhetsmyndigheten tillstyrker förslaget om införande av det nya brottet barnäktenskap. I enlighet med utredningen bedömer Jämställdhetsmyndigheten att det annars finns situationer som riskerar att falla utanför bestämmelsen om tvångsäktenskap, eftersom det ofta inte krävs något uttryckligt tvång eller otillbörligt medel när det handlar om barn som lever i en hederskontext med påtryckningar från familjen. Det är pedagogiskt värdefullt att bestämmelsens uppbyggnad följer den som gäller människohandel med barn.

Jämställdhetsmyndigheten menar att det kan finnas risk för tolkningssvårigheter avseende begreppet ”tillåter”. Det bör tydliggöras i bestämmelsen om avsikten är att begreppet endast tar sikte på vårdnadshavare. Jämställdhetsmyndigheten saknar även ett utförligt resonemang och analys om vigselförrättarens ansvar och varför det endast är *medhjälp* som aktualiseras för den som förrättar vigseln eller den äktenskapsliknande förbindelsen. Ett tydligare straffansvar riktat mot funktionen som vigselförrättare kan användas som verktyg mot ett systematiserat utövande av barnäktenskap inom ett trossamfund eller en grupp.

I likhet med vad som framhålls i utredningen är det väsentligt att även de informella äktenskapen träffas av kriminaliseringen.

Jämställdhetsmyndigheten välkomnar därför en sådan skrivning. För att förbudet ska vara verkningsfull är det vidare nödvändigt att brottet undantas från kravet på dubbel straffbarhet.

Regeringen har i den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor uttalat att ambitionen är att verka för en omorientering från ett reaktivt till ett proaktivt förhållningssätt. En kriminalisering av barnäktenskap har en normativ funktion som kan verka förebyggande i enlighet med denna målsättning. En kriminalisering av barnäktenskap kan vidare vara ett redskap för individer och familjer som vill stå emot omgivningens påtryckningar genom att kunna hänvisa till att barnäktenskap är straffbart.

I regeringens nationella strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor uppmärksammas även unga pojkar och mäns risk för att bli gifta mot sin vilja. Pojkar och unga män som förväntas ingå i äktenskap kan med en kriminalisering av barnäktenskap få handlingsutrymme att stå emot påtryckningar utan att riskera att själva utsättas för repressalier.

Homosexuella, bisexuella och transpersoner kan betraktas som ett hot mot familjens heder och utsättas för kontroll, förtryck och våld inklusive tvångsäktenskap. Jämställdhetsmyndigheten anser att det faktum att lagstiftningen skärps innebär ett stärkt skydd för hbtq-gruppens rättigheter.

Jämställdhetsmyndigheten vill slutligen understryka vikten av att målsägandebiträde eller särskild företrädare för barn alltid förordnas i mål som rör såväl barnäktenskapsbrott som äktenskapstvång.

5.4.4–6

Jämställdhetsmyndigheten delar utredningens synpunkter i de överväganden som gjorts beträffande straffskalor och behovet av att kriminalisera underlåtenhet att avslöja brott och försök och förberedelse till vilseledande till äktenskapsresa.

5.4.7 Tvång att vara kvar i ett äktenskap eller i en äktenskapsliknande förbindelse bör inte omfattas av den straffrättsliga regleringen om äktenskapstvång

I likhet med vad som framförs i utredningen finns det personer i Sverige som på olika sätt upplever att de är tvingade till att stanna kvar i ett äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse. Det är uppenbart att den svenska ovillkorliga rätten till skilsmässa inte är ett tillräckligt skydd för dessa personer. Det finns vidare skäl att tro att straffbestämmelsen om olaga tvång i 4 kap. 4 § brottsbalken inte är tillämplig i alla dessa situationer. Även om kriminalisering inte är det enda eller alltid det mest effektiva medlet för att motverka oönskade beteenden kan det vara ett av flera verktyg. Jämställdhetsmyndigheten har i viss mån förståelse för utredningens argument kring svårigheterna att utforma ett verkningsfullt straffbud, men bedömer att en sådan angelägen fråga motiverar ytterligare utredning.

6.5.3 I förebyggande syfte bör ett utreseförbud för barn införas och passlagens regler ändras

Jämställdhetsmyndigheten tillstyrker förslaget. Jämställdhetsmyndighetens erfarenhet är att det behövs åtgärder för att förhindra att barn och unga förs utomlands i syfte att ingå äktenskap eller utsättas för könsstympning.

Avseende tillämpningen bedömer Jämställdhetsmyndigheten att det finns risk för avgränsningsproblem gällande resor som faller utanför utreseförbudet, det som utredningen benämner ”självständiga resor på barnets initiativ”. Här handlar det om den grannliga uppgiften att bedöma frivilligheten hos barn och unga som redan på grund av ålder, mognad och beroendeställning befinner sig i en utsatt situation. Jämställdhetsmyndigheten har förståelse för att det författningsmässigt är problematiskt att konkretisera detta men vill betona vikten av utförliga förarbetsuttalanden för att ge rättstillämparen stöd i den processen. Det går inte heller att bortse från att rekvisitet ”självständiga resor” kan innebära sådana svagheter att

bestämmelserna kringgås. Detta faktum är dock inget som väger tyngre än det intresse som bestämmelserna är tänkta att skydda.

För att ett utreseförbud ska bli verkningsfullt krävs av skäl som framgår i utredningen att det träffar den skyddsbehövande istället för den potentiella förövaren. En sådan ordning får dock konsekvenser för de grundläggande fri- och rättigheterna och rörelsefriheten. Jämställdhetsmyndigheten saknar ett resonemang kring vilka konsekvenser ett utreseförbud och passåterkallelse kan få för de barn som exempelvis placeras i familjehem och hem för vård och boende, samt hur längden på utreseförbudet bör hanteras i sådana fall.

6.5.4 Närmare om utformningen m.m. av utreseförbudet

Lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om unga är en tvångslagstiftning som hänger samman med socialtjänstlagen (2001:453, SoL). SoL är väl känd och inarbetad inom socialtjänsten, som är den aktör inom välfärdssystemet som har det yttersta ansvaret för att tillgodose barns och ungas skyddsbehov. SoL kompletteras av processuella regler i LVU och socialtjänstförordningen (2001:937). Genom att koppla utreseförbudet till redan existerande lagstiftning finns väl inarbetade handläggningsregler, förfaranden och kunskapsstöd om hur barnutredningar ska genomföras. Sammantaget finns därför ett befintligt system för beslutsordningen och för att göra rättssäkra utredningar och bedömningar. I LVU finns dessutom redan idag ett system för så kallat mellantvång vilket visar att samhällsutvecklingen gått mot andra former av insatser än frivillighet och renodlade tvångsåtgärder.

Jämställdhetsmyndigheten bedömer att det är en fördel att frågan om utreseförbud och behovet för den unge att beredas vård med stöd av 2 § och 3 § LVU i förekommande fall utreds och bedöms samtidigt. I fråga om utreseförbudet gäller att göra en riskbedömning och i det ingår självklart att bedöma den unges förhållanden och familjesituation utifrån en hederkontext, även om det senare i utredningen görs utifrån rekvisitet ”en

påtaglig risk”. Förslaget erbjuder samma möjlighet till omedelbar åtgärd av socialnämnden om beslut om förvaltningsrättens beslut inte kan avvaktas. Det bedöms nödvändigt att ha samma ordning som för de andra fallen av tvång som regleras i LVU.

6.5.6 Nya regler om utfärdande, återkallelse och spärr av pass

Utan möjlighet till hinder mot utfärdande, återkallelse och spärr av pass skulle ett utreseförbud i praktiken kunna bli verkningslöst.

Jämställdhetsmyndigheten delar därför i huvudsak utredningens slutsatser, men vill precis som i avsnitt 6.5.3 lyfta de konsekvenser som förslaget kan få för exempelvis barn som är placerade i familjehem eller på hem för vård och boende.

7.3.3 Överväganden

Jämställdhetsmyndigheten instämmer i att det kan finnas en vinning med att ärenden om äktenskapstvång och könsstypning koncentreras till ett färre antal åklagarkammare.

7.4.5 Överväganden

Jämställdhetsmyndigheten instämmer i bedömningen att samverkan mellan skola och hälso- och sjukvård behöver förbättras. Det bör finnas möjlighet att berörda myndigheter får uppdrag inom området.

Jämställdhetsmyndigheten välkomnar förslaget att Socialstyrelsen ges ett uppdrag som tar sikte på att utveckla samverkan mellan socialtjänsten och utrikesförvaltningen.

Jämställdhetsmyndigheten välkomnar också en utvärdering av UD-funktionen inom familjekonfliktsområdet med fokus på frågor om barn- och tvångsäktenskap för att undersöka om en permanent ordning bör införas.

7.5.7 Överväganden

Jämställdhetsmyndigheten anser att det finns ett behov av en övergripande permanent resurs- eller kompetensfunktion med uppgift att främja arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck genom konkret stöd till berörda myndigheter, kommuner och landsting. Därför välkomnas en tidigareläggning av utvärderingen av Nationella kompetensteamet som permanent kompetens- och resursfunktion.

7.6.2 Överväganden

Jämställdhetsmyndigheter anser att det är angeläget att möjligheten att föra statistik över hedersrelaterad brottslighet utreds vidare.

För Jämställdhetsmyndigheten

.....

Lena Ag

Generaldirektör

.....

Miranda Pedersen

Kvalificerad utredare